Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

30

EXPOSÉ

FÉVRIER 1990

90-06511/

LE RESPECT DES MESURES PROPRES À ACCROÎTRE LA CONFIANCE : D'HELSINKI À STOCKHOLM

par Michael Holmes

Le 28 août 1987, quatre officiers de l'armée américaine arrivaient dans une base militaire soviétique située au nord-est de Minsk afin de surveiller un exercice militaire auquel participaient 16 000 hommes et 425 chars. Deux généraux soviétiques les accueillirent à l'aéroport et les informèrent de la structure et du but de l'exercice. On leur donna accès à des moyens de transport aérien et terrestre pour qu'ils puissent suivre les manoeuvres et on les autorisa pleinement à utiliser des appareils photographiques, des jumelles, des cartes et des graphiques. Au terme de la période de quarante-huit heures allouée pour l'inspection, les officiers quittèrent l'Union soviétique avec la conviction que les seuils numériques indiqués dans la notification de l'exercice donnée par les Soviétiques n'avaient pas été dépassés et que leurs hôtes s'étaient montrés ouverts et coopératifs.

L'inspection sur interpellation décrite ci-dessus, la première de ce type que les États-Unis aient effectuée en Union soviétique, s'est déroulée conformément à l'Accord conclu en 1986 dans le cadre de la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe (CMCSDE), mieux connue sous le nom de Conférence sur le désarmement en Europe. Cet accord vise à réduire les chances qu'un malentendu ou une appréciation erronée engendre un conflit armé. L'inspection évoquée illustre l'application de mesures propres à accroître la confiance (MPAC) dans les relations internationales. En outre, elle constitue un exemple de la façon dont la mise en oeuvre de l'Accord de Stockholm, en particulier, a contribué à l'instauration d'un climat plus ouvert et empreint davantage de coopération et de prévisibilité pour la gestion des affaires intéressant la sécurité en Europe.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, on s'est efforcé de mettre en place des MPAC par le biais de propositions comme le programme du président Eisenhower pour l'ouverture des espaces aériens, en 1955, le plan Rapacki, en 1958, et l'accord conclu en 1963 entre les États-Unis et l'Union soviétique sur l'établissement du «téléphone rouge». La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui a siégé de 1973 à 1975, a débouché sur l'Acte final d'Helsinki, lequel comprenait des MPAC limitées. Dans la foulée de la CSCE se sont tenues deux conférences d'examen, la première, à Belgrade, de 1977 à 1978, et la seconde, à Madrid, de 1980 à 1983*. Les négociations de Stockholm mêmes résultaient directement du processus d'Helsinki et de ses deux conférences d'examen.

Étant des mesures visant à régir l'emploi de la force militaire, les MPAC occupent maintenant une place importante dans l'étude et la recherche de la limitation des armements. Cette importance croîtra certainement à mesure que les pays participant au processus de la CSCE négocieront de nouvelles MPAC afin d'améliorer les dispositions convenues à Stockholm; ce processus s'est enclenché à Vienne vers le milieu de 1988.[1] Il convient toutefois de définir les MPAC, leurs objectifs et la façon dont s'est faite leur mise en oeuvre. L'exposé qui suit porte sur ces questions, montre jusqu'à quel point les Accords d'Helsinki et de Stockholm ont été respectés, et précise comment les MPAC ont influé sur la sécurité en Europe au cours des quinze dernières années.

QU'EST-CE QU'UNE MESURE PROPRE À ACCROÎTRE LA CONFIANCE?

De façon générale, le sigle MPAC désigne un accord conclu entre au moins deux pays et accroissant la prévisibilité des activités militaires courantes. Les formes plus avancées de MPAC

*À l'issue de la Conférence d'examen de Madrid, les mesures de confiance ont été renforcées, de sorte qu'on les désigne aujourd'hui sous le nom de mesures propres à accroître la confiance et la sécurité (MPACS). Toutefois, par souci de clarté, nous utiliserons le sigle MPAC dans l'ensemble du présent document.

établissent en outre des limitations sur le recours aux forces militaires, mettent en place des mécanismes pour éclaircir les situations perçues comme étant menaçantes, ou comportent une combinaison de ces deux éléments.[2] Ces mesures peuvent, évidemment, être mises en oeuvre de façon unilatérale. On peut décrire le renforcement de la confiance comme étant une limitation «opérationnelle» des armements, par opposition à la limitation «structurelle» qui relève de négociations comme les pourparlers sur la limitation des armements stratégiques (SALT) ou sur les forces conventionnelles en Europe (FCE). La limitation «structurelle» des armements vise à restreindre quantitativement ou qualitativement les forces ou les armements eux-mêmes.

Le principal objectif des MPAC en Europe consiste à réduire la possibilité d'une attaque surprise conventionnelle ou classique. En outre, comme l'ont fait observer Johan Jorgen Holst et Karen Alette Melander, les MPAC, en Europe, ont également pour rôle de communiquer des preuves crédibles quant à l'absence des menaces redoutées. Ils ont ajouté que les MPAC avaient aussi pour grand objectif de «rassurer le reste des États en Europe». Les mesures mises en oeuvre devraient y parvenir en réduisant les incertitudes et en limitant les occasions d'exercer des pressions au moyen d'une activité militaire. Idéalement, la confiance serait renforcée au point que l'option d'une action militaire surprise serait reléguée au second plan.[3]

L'Acte final d'Helsinki a reconnu la nécessité des MPAC afin de :

> ... contribuer à réduire les risques de conflit armé, de malentendus et d'appréciations erronées concernant les activités militaires qui pourraient susciter de l'inquiétude, notamment lorsque les États participants ne disposent pas en temps utile d'indications claires sur la nature de ces activités...[4]

LES ACCORDS D'HELSINKI

Les Accords d'Helsinki résultent des négociations menées par les trente-cinq pays participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui s'est tenue du 3 juillet 1973 au 1er août 1975. Le corps du document qui a été adopté, à savoir l'Acte final, a été divisé en trois rubriques : les questions relatives à la sécurité ont fait l'objet de la première rubrique, les questions d'ordre économique et technologique ont été regroupées dans la deuxième, tandis que la troisième concerne les questions humanitaires.[5]

La deuxième partie de la première rubrique, c'est-à-dire le Document sur les mesures de confiance et certains aspects de la sécurité et du désarmement, fait écho au désir des participants d'éliminer les causes de tension et d'établir des codes de conduite pour contribuer au renforcement de la paix et de la sécurité dans le monde. En adoptant des mesures précises afin d'acquiescer à ce désir, les signataires ont institutionnalisé un système modeste de MPAC multilatérales, qui revêt malgré tout une importance historique.

Les mesures de confiance convenues à Helsinki

Le document relatif aux MPAC se divisait en trois parties. La première, portant sur la notification préalable des manoeuvres militaires d'envergure et sur des questions connexes, était la plus importante. La deuxième partie traitait de questions de désarmement, tandis que la troisième comprenait des considérations d'ordre général.

Dans la première partie, les mesures convenues se répartissaient en deux grandes catégories : notification, et observation des manoeuvres. Les signataires ont convenu de notifier tous les autres participants des manoeuvres militaires faisant intervenir plus de 25 000 hommes. La notification s'appliquait aux forces terrestres manoeuvrant indépendamment ou avec des forces aériennes et navales. Cette mesure visait aussi les unités amphibies ou aéroportées, en vertu d'une interprétation large du mot «hommes». Les Accords ont également invité les participants à donner volontairement notification des manoeuvres faisant intervenir moins de 25 000 hommes.

La notification était nécessaire pour toutes manoeuvres devant se dérouler sur le territoire d'un État participant en Europe, y compris, le cas échéant, dans la zone maritime ou dans l'espace aérien voisins. Dans les cas de la Turquie et de l'Union soviétique, dont les territoires s'étendent au-delà de l'Europe, la notification n'était nécessaire que si les manoeuvres avaient lieu à moins de 250 kilomètres d'un autre État européen participant, sauf si l'endroit faisait face à un État non participant. La notification devait être donnée au moins vingt et un jours avant le début des manoeuvres, ou le plus tôt possible si les manoeuvres étaient organisées moins longtemps à l'avance. Les informations demandées étaient d'ordre assez général : par exemple, le nom, le but général, l'importance des forces engagées, les États participants, la catégorie des forces, l'emplacement et le calendrier des manoeuvres.

L'Acte final autorise également les pays à inviter des observateurs lors des manoeuvres militaires, volontairement et sur une base bilatérale, «dans un esprit de réciprocité et de bonne volonté». Le nombre d'observateurs ainsi que les modalités et conditions de leur participation sont laissés à la discrétion de l'État invitant.

Les Accords ont en outre invité les participants à donner, à titre volontaire, notification préalable de mouvements de troupes. En outre, ils recommandent aux signataires d'accroître la compréhension mutuelle en encourageant les échanges entre participants et des visites réciproques par des militaires.

Les MPAC convenues à Helsinki n'ont eu que des effets limités du point de vue *militaire*. L'absence d'un régime de vérification, le seuil de notification relativement élevé, la généralité des informations exigibles et le caractère volontaire de nombreuses recommandations, y compris celles visant l'invitation d'observateurs, voilà autant d'éléments qui, tout compte fait, limitaient bien peu l'action des forces militaires des participants. On a délibérément maintenu l'ambigüité quant au sens du mot «hommes» et à la méthode de calcul du nombre d'hommes engagés dans les manoeuvres. Même la disposition concernant la période de préavis de vingt et un jours a été diluée dans certains cas, les mots «le plus tôt possible» ayant alors été employés. En outre, aucun accord n'est intervenu sur des définitions distinctes des termes «manoeuvres» et «mouvements».

En revanche, l'importance *politique* des mesures convenues — et le fait même qu'elles aient été adoptées — était considérable. D'ailleurs, on avait voulu donner aux

MPAC énoncées à Helsinki une dimension avant tout politique. Elles ont énormément contribué à l'édification des bases structurelles de la sécurité en Europe. De plus, les signataires ont reconnu que l'expérience qu'ils acquerraient en mettant ces mesures en oeuvre leur permettrait sans doute, moyennant d'autres efforts, d'élaborer de nouvelles mesures destinées à renforcer la confiance et d'en accroître la portée.

L'ACCORD DE STOCKHOLM

Les participants à la CSCE ont convenu, à Helsinki, de tenir des réunions de suivi afin d'examiner la mise en oeuvre de l'Accord final et de s'interroger sur l'à-propos d'une nouvelle conférence. La première de ces réunions de suivi s'est tenue à Belgrade du 4 octobre 1977 au 9 mars 1978, tandis que la deuxième s'est déroulée à Madrid du 11 novembre 1980 au 9 septembre 1983. Des propositions énonçant des MPAC nouvelles et renforcées furent présentées à chacune de ces deux réunions. À Belgrade, les participants parvinrent à peine à s'entendre sur le Document de clôture qui allait leur permettre de poursuivre leurs travaux à Madrid. En dépit des divergences et des échanges acerbes qui caractérisèrent la réunion de Madrid (l'attention s'étant beaucoup portée sur l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique), il fut convenu qu'une importante conférence sur les MPAC se tiendrait à Stockholm.

Il était indiqué, dans le Document de clôture de Madrid, que les participants allaient «entreprendre, (. . .), par étapes, de nouvelles actions, efficaces et concrètes, propres à faire progresser l'oeuvre de renforcement de la confiance et de la sécurité et à parvenir au désarmement, de manière à donner effet et expression au devoir qu'ont les États de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans leurs relations mutuelles» (sic). Les mesures à établir devaient s'appliquer à l'ensemble de l'Europe ainsi qu'à la zone maritime et à l'espace aérien voisins. Elles devaient être «militairement significatives, politiquement contraignantes et assorties de formes adéquates de vérification correspondant à leur contenu» (sic)[6]. On ajouta le mot «sécurité» à l'expression «mesures propres à accroître la confiance» (ou mesures de confiance), qui devint dès lors «mesures propres à accroître la confiance et la sécurité» (ou mesures de confiance et de sécurité), afin de faire bien comprendre que les nouvelles mesures iraient plus loin que celles convenues à Helsinki.

Les mesures de confiance adoptées à Stockholm

Les négociations de la Conférence de Stockholm se déroulèrent du 17 janvier 1984 au 19 septembre 1986. Les mesures convenues dans l'Accord de Stockholm, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1987, sont exposées dans six grandes sections :[7]

1) *Mesures déclaratoires :* Conformément à la Charte des Nations-Unies et à l'Acte final d'Helsinki, les signataires réaffirment leur engagement à s'abstenir de recourir à la force, ou de menacer de l'employer.

2) *Mesures de notification :* Les États conviennent d'annoncer, quarante-deux jours ou plus à l'avance, les activités militaires faisant intervenir au moins 13 000 hommes ou 300 chars de combat. Cette mesure s'applique aux forces terrestres (y compris les forces amphibies, aéromobiles et aéroportées) indépendamment, ou en combinaison avec des éléments aériens ou navals. Les exercices auxquels prennent part au moins 3 000 hommes d'unités amphibies ou aéroportées doivent faire l'objet d'une notification. Figurent également dans l'Accord des mesures d'information, par exemple la divulgation de l'objectif général de l'activité et des États qui y prennent part. Ces mesures visaient à accroître la transparence et à mieux définir les exercices à notification obligatoire.

3) *Observation :* Les États menant certaines activités sont tenus d'inviter tous les autres signataires à observer celles qui mettent en jeu les types de forces désignées plus haut, chaque fois que l'effectif engagé doit atteindre ou dépasser 17 000 hommes ou, dans le cas d'un débarquement amphibie ou d'un assaut aéroporté, 5 000 hommes. Chaque signataire peut envoyer deux observateurs civils ou militaires au maximum. Il incombe à l'État hôte d'assurer la plupart des services à offrir aux observateurs, bien qu'il puisse partager cette responsabilité avec d'autres États participants si notification en a été donnée dans les invitations. L'État hôte fixe la durée de l'observation, les observateurs étant autorisés à surveiller les exercices jusqu'à ce que l'effectif engagé tombe sous le seuil convenu. Les observateurs ne sont pas autorisés à voir des zones d'accès réglementé. Les signataires ne sont pas tenus d'inviter des observateurs à des activités militaires considérées comme des exercices d'alerte, pour lesquels les troupes engagées ne reçoivent pas elles-mêmes d'avertissement préalable, sauf si ces activités durent plus de soixante-douze heures.

4) *Calendriers annuels :* Chaque année, les signataires doivent échanger, au plus tard le 15 novembre, un calendrier de leurs activités militaires devant faire l'objet d'une notification. Ce calendrier doit comporter, par exemple, des informations sur l'ampleur des activités prévues, le type des forces armées devant y prendre part, ainsi que le lieu et le but des activités.

5) *Dispositions contraignantes :* La notification d'activités militaires mettant en jeu plus de 40 000 hommes et plus de 75 000 hommes doit être donnée une ou deux années à l'avance, respectivement. Les activités non notifiées doivent être aussi peu nombreuses que possible.

6) *Conformité et vérification :* Les mesures convenues sur la vérification de la conformité à l'Accord de Stockholm avaient un caractère historique. Pour la première fois, les activités militaires susceptibles de ne pas respecter l'Accord peuvent faire l'objet d'inspections sur interpellation et sur le terrain. Aucun État n'est tenu d'accepter plus de trois inspections de ce type par année civile, ni plus d'une inspection demandée par un même État participant, mais il est entendu que les États participants appartenant à la même alliance militaire ne chercheront pas à profiter de cette disposition. Les inspections terrestres et aériennes sont autorisées; l'État inspecteur doit préciser l'itinéraire de l'aéronef, et ce dernier est choisi d'un commun accord. Les équipes d'inspection doivent être autorisées à pénétrer dans le territoire de l'État d'accueil dans les trente-six heures suivant la réception de la demande. L'inspection ne doit pas durer plus de quarante-huit heures. Certaines dispositions permettent d'exempter de l'inspection des zones sensibles, qui sont toutefois soigneusement circonscrites.

On reconnaît généralement que l'Accord de Stockholm a, dans une large mesure, concrétisé le mandat défini à Madrid, qui était d'élaborer des MPAC plus rigoureuses sur les plans politique et militaire. Du point de vue militaire, les mesures convenues ont sensiblement renforcé les dispositions figurant dans les Accords d'Helsinki. Le degré de transparence entre les participants a été relevé grâce au recours obligatoire à des observateurs, à des calendriers et à des notifications. Des dispositions contraignantes, bien que limitées, ont été intégrées au régime des MPAC en Europe. Ce sont toutefois les mesures adoptées sur la vérification de la conformité à l'Accord qui sont le plus dignes de mention. Les dispositions sur les mesures de vérification prévoient une intervention intempestive des inspecteurs et exigent une réponse rapide de la part du pays visé; on a voulu, par là, dissuader les États d'utiliser leurs forces armées d'une manière contraire à leurs engagements. Dans l'ensemble, des indices donnent à penser que l'Accord a incité les stratèges militaires des États participants à évaluer leurs plans à la lumière des exigences énoncées à Stockholm.

Politiquement, l'Accord est beaucoup plus contraignant que ne l'étaient les Accords d'Helsinki; son libellé est plus rigoureux et ses termes, mieux définis. Pour la première fois, le bloc de l'Est a accepté la notion d'inspection sur le terrain.[8] Sans cette acceptation, l'Accord aurait été dénué de substance.[9]

Toutefois, l'Accord de Stockholm a fait l'objet de critiques, particulièrement en ce qui concerne son importance militaire. Des analystes ont affirmé que ses dispositions sont trop limitées; l'Accord ne peut restreindre efficacement l'emploi de la force militaire.[10] Ils citent des carences, notamment: la possibilité de mener sans avertissement des exercices d'alerte et des activités de mobilisation; les contraintes limitées visant les exercices de très grande envergure; et le nombre peu élevé d'inspections permises à chaque État.

Respect des mesures de confiance convenues à Helsinki

Les participants à la CSCE ont respecté, de manière générale, les MPAC adoptées à Helsinki. Au cours des onze ans où ces mesures ont été en vigueur, une seule plainte officielle a été déposée. Le bilan de la conformité montre que l'application des Accords d'Helsinki a été un exercice très largement politique soumis aux fluctuations des rapports Est-Ouest entre 1975 et 1986.

Le Tableau I montre qu'un total de 130 exercices ont fait l'objet d'une notification entre 1975 et 1986.[11] Il s'agissait, dans la majorité des cas, soit soixante-quatorze, de notifications obligatoires d'exercices d'envergure, selon ce qui avait été convenu à Helsinki. Les cinquante-six autres notifications, données à titre volontaire, concernaient des exercices plus petits. Des observateurs ont été invités à quarante-six manoeuvres d'envergure et à vingt exercices moins considérables. Le Tableau I montre que, comparativement aux pays du Pacte de Varsovie, les pays de l'OTAN ont donné notification d'un plus grand nombre d'exercices de moindre envergure et qu'ils ont invité davantage d'observateurs à y assister. Le bilan des pays neutres et non alignés (NNA) se compare avantageusement à celui de l'OTAN. Ce schéma révèle une plus grande propension, de la part de l'OTAN et des pays NNA, à aller au-delà de la lettre de l'Acte final.

Tableau I : Exercices ayant fait l'objet d'une notification en vertu de l'Acte final d'Helsinki, 1975-1986

	Exercices d'envergure (> 25 000)	Exercices moins importants (< 25 000)	Total
OTAN			
notifications	37	38	75
observateurs invités	31	15	46
Pacte de Varsovie			
notifications	27	7	34
observateurs invités	8	1	9
Pays NNA			
notifications	10	11	21
observateurs invités	7	4	11
Totaux partiels			
notifications	**74**	**56**	**130**
observateurs invités	**46**	**20**	**66**

Nota : OTAN = Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PV = Pacte de Varsovie
NNA = Pays neutres et non alignés

Dans sa première invitation consécutive à l'adoption de l'Acte final, l'OTAN a convié tous les participants à la CSCE à un exercice, en octobre 1975. En septembre 1976, elle a volontairement donné à certains membres du Pacte de Varsovie notification d'un exercice de moindre envergure et elle les y a invités. Le Pacte de Varsovie n'a accepté aucune de ces deux invitations.

Le Pacte de Varsovie a invité des observateurs au premier exercice qu'il a mené après la conclusion des Accords, soit en février 1976. Toutefois, par contraste, il n'a invité qu'un nombre limité de participants; parmi les membres de l'OTAN, seules la Grèce et la Turquie avaient été conviées. Ce n'est qu'en février 1978 que les États-Unis ont été invités à assister à un exercice du Pacte de Varsovie, au moment de la réunion d'examen de Belgrade. Ils déclinèrent la seconde invitation à des manoeuvres, tenues en juillet 1979, et durent attendre jusqu'en septembre 1986 avant de recevoir une nouvelle invitation. En septembre 1983, le Pacte de Varsovie donna notification du seul et unique exercice de moindre envergure auquel il ait invité des observateurs.

Le Pacte de Varsovie a constamment annoncé ses exercices de grande envergure vingt et un jours d'avance, conformément aux directives convenues. Les manoeuvres de moindre ampleur ont fait l'objet de préavis plus court : parfois, c'était le jour même, parfois à l'autre extrême, un avertissement était donné vingt et un jours au préalable. Quant à l'OTAN, elle a toujours signifié au moins vingt et un jours à l'avance qu'elle allait tenir une manoeuvre de grande envergure, et, dans le cas des exercices moins importants, la notification a été donnée au moins quatre jours au préalable.

L'OTAN a reproché à maintes reprises au Pacte de Varsovie de ne donner dans ses notifications qu'un minimum de renseignements (par exemple, l'emplacement, le type et le but de l'exercice). Les États-Unis font valoir dans des documents que, quand l'OTAN et les pays NNA ont accueilli des observateurs, ceux-ci ont bénéficié d'un accès beaucoup plus large et de conditions plus souples que cela n'avait été le cas pour leurs homologues occidentaux invités

par le Pacte de Varsovie. Les observateurs occidentaux se sont souvent retrouvés devant des exercices à caractère artificiel. Leur liberté de mouvement était limitée, et ils ne pouvaient utiliser à leur guise ni appareils photographiques ni jumelles.

Les seules violations importantes de l'Acte final se sont produites en 1981. En mars, le Pacte de Varsovie procéda en Pologne à l'exercice *Soyouz 81*, sans en donner notification. Selon les Occidentaux, plus de 25 000 hommes avaient sans doute participé à la manoeuvre qui aurait donc due faire l'objet d'une notification. Mais certaines ambiguïtés n'ayant pas été dissipées, l'incident n'a pas eu de suites. En septembre, les participants reçurent une notification insuffisante de l'exercice *ZAPAD 81* qui se déroula en Union soviétique, à proximité de la frontière polonaise. La notification n'indiquait ni le nom de la manoeuvre, ni son envergure, ni le type des forces engagées, contrairement aux dispositions de l'Acte final d'Helsinki. Les États-Unis déposèrent une plainte officielle pour notification incomplète.

D'autres petits incidents se sont produits mais, dans l'ensemble, la lettre des Accords a été relativement bien respectée. Malgré la portée limitée des mesures adoptées, la confiance s'est accrue. Les procédures ont eu pour effet d'instaurer de la transparence entre les forces militaires concernées, en plus d'un certain degré de prévisibilité quant à la façon dont ces forces étaient déployées dans le cadre des diverses manoeuvres.

Pour que s'établisse et se maintienne une confiance plus solide, toutefois, les participants se devaient d'accepter et de cultiver l'esprit de l'Acte final au sens large. Ni le Pacte de Varsovie ni l'OTAN n'y sont vraiment parvenus.

L'URSS ne semblait pas vouloir donner suite à l'esprit d'Helsinki: elle s'abstint de donner notification de manoeuvres de moindre envergure, elle ne fournit qu'un minimum d'informations, et elle n'invita que rarement des observateurs. Sur un plan plus général, l'invasion soviétique de l'Afghanistan, en décembre 1979, la conjoncture polonaise des années 1980, et l'intransigeance générale de Moscou à propos des droits de la personne et de la limitation des armements pendant cette période ont sapé encore plus la confiance et la coopération que l'Acte final devait engendrer.

Dans un premier temps, les États-Unis et leurs alliés de l'OTAN se montrèrent plus soucieux d'encourager l'esprit d'Helsinki en donnant notification d'exercices de moindre envergure, en diffusant des informations et en traitant les observateurs dignement. Ces pays veillèrent à respecter rigoureusement les Accords pendant toute la période où ils furent en vigueur, mais, à la fin des années 1970, les pays occidentaux avaient déchanté à propos de la détente et dénonçaient l'opportunisme que les Soviétiques semblaient manifester. Vers la fin de cette décennie, et davantage encore au début des années 1980, les États-Unis adoptèrent donc une ligne dure face à l'Union soviétique: réduction des contacts bilatéraux et multilatéraux; accroissement sensible de leur potentiel militaire; et plus grande tendance à employer des moyens militaires plutôt que diplomatiques pour régler les crises internationales. Ayant mieux respecté les Accords, les Occidentaux pointèrent du doigt la piètre conduite des Soviétiques à cet égard. Le processus d'Helsinki devint dès lors un objectif secondaire de la politique étrangère.

Pendant cette période, les relations Est-Ouest s'assombrirent comme jamais on ne l'avait observé depuis l'apogée de la Guerre froide. Les deux blocs avaient bien réussi à renforcer la confiance en respectant la lettre de l'Accord, mais les progrès ainsi accomplis s'estompèrent, car ni l'un ni l'autre camp ne sut approfondir et faire grandir l'esprit des Accords.

Le respect des mesures de confiance convenues à Stockholm

L'Accord de Stockholm étant en vigueur depuis plus de trois ans, on peut maintenant commencer à évaluer la mesure où les participants l'ont respecté. Bien que certains problèmes aient été signalés, les signataires ont observé la lettre de l'Accord d'une façon tout à fait remarquable. Comme nous l'avons déjà signalé, le libellé de l'Accord de Stockholm est plus précis et ses règles peuvent être plus strictement appliquées que dans le cas des Accords d'Helsinki.

Le Tableau II montre que, selon les trois premiers calendriers publiés par tous les participants à la CSCE, on avait prévu 115 exercices en tout pour la période allant de 1987 à 1989. En outre, neuf manoeuvres devant faire l'objet d'une notification (plus de 40 000 hommes étaient censés y participer) ont été consignés, dans chaque cas par des pays de l'OTAN. Le Tableau II révèle que le nombre d'exercices prévus dans ces calendriers ne correspond pas toujours au nombre d'exercices faisant ultérieurement l'objet d'une notification. Cet écart tient à diverses raisons: la modification des plans peut ramener l'effectif engagé à un

Tableau II: Calendriers prévisionnels, notifications et observations

	OTAN	PV	NNA	Total
1987				
exercices prévus	17 (3 avec notification)	25	5	47
exercices ayant fait l'objet d'une notification	19	25	2	46
exercices observés	9	8	0	17
1988				
exercices prévus	13	22	3	38
exercices ayant fait l'objet d'une notification	13	21	3	37
exercices observés	8	7	3	18
1989				
exercices prévus	10 (6 avec notification)	17	3	30
exercices ayant fait l'objet d'une notification	10	17	3	30
exercices observés	6	5	2	13
Total des exercices prévus	**40 (9 avec notification)**	**64**	**11**	**115**
Total des exercices ayant fait l'objet d'une notification	**42**	**63**	**8**	**113**
Total des exercices observables	**23**	**20**	**5**	**48**

convenus dans les Accords; on inscrit des exercices dans les prévisions même si l'on s'attend à les tenir en deçà des seuils convenus, et il arrive qu'on ajoute ultérieurement des exercices qui n'ont pas été prévus.

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Stockholm, il y a trois ans, le nombre annuel d'exercices a diminué. Il se peut que cette tendance se poursuive. Le Pacte de Varsovie a tenu plus d'exercices que l'OTAN, mais ils ont tendance à être de moindre envergure, et moins de pays y participent à la fois. Lorsque des opérations conjointes se déroulent au sein du Pacte de Varsovie, n'y prennent habituellement part que l'Union soviétique et un de ses partenaires. Établissant un précédent, certains pays participants ont publié des calendriers précisant qu'ils n'avaient aucune activité à notification obligatoire à signaler, ou qu'ils avaient prévu des exercices ne nécessitant aucune notification. L'avenir dira si pareil comportement deviendra pratique habituelle chez les participants.

Le Tableau III indique le nombre d'inspections sur interpellation faites par les signataires.* Fait significatif, les pays NNA n'ont, jusqu'à maintenant, pas mené d'inspection de ce type et ils n'en ont pas fait l'objet; ils n'ont ainsi acquis aucune expérience à cet égard, ce qui est regrettable. Au cours d'une éventuelle période de montée des tensions, des inspecteurs expérimentés originaires de pays neutres pourraient jouer un rôle crucial d'interlocuteurs entre l'Est et l'Ouest.

Les participants à la CSCE ont fait savoir qu'ils étaient satisfaits, dans l'ensemble, de la façon dont les divers blocs se sont conformés à l'Accord jusqu'à maintenant. Des observations et des inspections ont eu lieu périodiquement sans que surgissent des problèmes importants. Les responsables militaires et diplomatiques ont affirmé que la mise en oeuvre de l'Accord avait accru la transparence des actions militaires des divers participants et qu'elle avait, de ce fait, diminué les tensions.

La lettre de l'Accord a été respectée, mais certaines observations ont été formulées quant à l'ouverture et à la souplesse dont certains des pays participants ont fait preuve. Des porte-parole de l'OTAN, par exemple, ont déclaré qu'en général, ils avaient bénéficié d'une meilleure coopération et d'une plus grande liberté de mouvement quand ils avaient observé des exercices militaires tenus par des pays d'Europe de l'Est que pendant des exercices organisés par l'Union soviétique. En outre, les pays du Pacte de Varsovie n'ont pas eu une attitude uniforme pour ce qui est d'autoriser les observateurs à utiliser des appareils photographiques, des dictaphones et d'autres matériels semblables. Par ailleurs, ces pays présentent des différences quant aux moyens de transport fournis, à la qualité des exposés faits avant les exercices et à l'accès des observateurs aux postes de commandement. Il est arrivé fréquemment que des responsables de l'OTAN ne puissent identifier les unités militaires du Pacte de Varsovie prenant part à des activités parce que leurs écussons avaient été voilés. Ces problèmes attestent un manque de coopération de la part du Pacte de Varsovie, mais on ne les considère pas comme des manquements à l'Accord.

Tableau III : Inspections sur interpellation — en date d'octobre 1989

	par l'OTAN	par le PV	par les pays NNA	Total
1987	2	3	0	5
1988	7	6	0	13
1989	7	3	0	10
Total	**16**	**12**	**0**	**28**

*Le Canada a effectué sa première inspection en juin 1989, en vertu des modalités prévues à Stockholm. L'exercice s'est déroulé en Tchécoslovaquie.

Pour sa part, le Pacte de Varsovie a déposé un certain nombre de plaintes plus substantielles contre les Occidentaux. Ainsi, la Tchécoslovaquie a soutenu que l'exercice américain *Caravan 87*, tenu au début de 1987, n'avait pas fait l'objet d'une notification en bonne et due forme. Les États-Unis ont fait valoir qu'aux termes de l'Accord de Stockholm, les exercices menés pendant les quarante-deux premiers jours de 1987 ne devaient être signalés que selon les modalités prévues dans les Accords d'Helsinki. De ce fait, ils n'étaient pas tenus de donner notification de cet exercice.

Dans un cas concernant les prévisions, l'Union soviétique et la Tchécoslovaquie ont soutenu en 1987 que la République fédérale d'Allemagne (RFA) n'avait pas annoncé l'exercice *Certain Challenge* de l'OTAN en décembre 1986. Les États-Unis et la RFA rétorquèrent que notification de l'exercice avait été donnée par les États-Unis dans leur calendrier annuel. En outre, étant donné que l'effectif engagé dans l'exercice était inférieur à 40 000 hommes, seuil au-delà duquel une notification s'impose, la RFA n'était pas obligée d'annoncer la manoeuvre en question. Toutefois, celle-ci a figuré dans le calendrier de 1988 publié par la RFA.

En mai 1987, les États-Unis annoncèrent que les exercices *Iron Forge* et *Compass Point* n'atteignaient plus le niveau initial qui aurait nécessité une notification. Dans une intervention faite à la réunion d'examen de la CSCE à Vienne, la Tchécoslovaquie laisse entendre que les États-Unis avaient diminué l'ampleur des manoeuvres de manière à éviter la présence d'observateurs. Les États-Unis affirmèrent qu'en donnant volontairement notification des exercices, ils avaient prouvé que l'esprit de l'Accord de Stockholm leur tenait à coeur.

Des inspecteurs soviétiques assistèrent à *Iron Forge* en octobre 1987 et firent savoir que plus de troupes y avaient participé qu'il n'avait été annoncé dans la notification. La RFA, où l'exercice se déroulait, et les États-Unis ont démenti l'accusation.

L'URSS allégua de nouveau que l'Accord n'avait pas été respecté, après avoir assisté à l'activité *Reforger-related Concentration*, tenue par les États-Unis en septembre 1988. Elle soutint que la RFA avait manqué à ses responsabilités de pays hôte en ne donnant pas un préavis de deux ans relativement à une activité à laquelle plus de 75 000 hommes devaient prendre part. Cette allégation fut de nouveau repoussée par les États-Unis et la RFA; selon ces deux pays, l'Union soviétique avait inclus dans son calcul des forces participant à des activités distinctes dans des secteurs voisins.

Selon les documents américains, les États-Unis et la RFA avaient, au moment de l'inspection, pleinement reconnu que ces autres activités étaient en cours.

En dépit du sérieux de ces plaintes, le Pacte de Varsovie n'a pas donné de suites très importantes à ses allégations. Cette attitude s'explique peut-être par l'amélioration du climat politique entre l'Est et l'Ouest dans la seconde moitié des années 1980. L'existence de relations politiques relativement bonnes, particulièrement entre les superpuissances, a permis aux signataires de Stockholm de laisser de côté les aspects strictement techniques intéressant la non-conformité ou les pratiques contestables, le but recherché étant de préserver et de rehausser le niveau de confiance atteint grâce à l'Accord. En ce sens, la conformité politique (c'est-à-dire la préservation de l'esprit de l'Accord) l'emporte sur la conformité technique. En témoigne la concurrence officieuse que se livrent les participants pour être les meilleurs hôtes des observateurs.

Cela dit, la cordialité des rapports Est-Ouest a peut-être empêché de mettre l'Accord de Stockholm suffisamment à l'épreuve. Survivrait-il à une détérioration de ces rapports ? Les pays seraient-ils disposés à se conformer aux mesures convenues, si la tension politique montait, et à permettre au pied levé des inspections de leurs manoeuvres militaires ? Les tendances et procédures établies grâce au processus de Stockholm et le respect formel de ses directives sont-ils assez bien enracinés pour garantir la constance nécessaire afin de maintenir la confiance et la prévisibilité dans les affaires militaires pendant des périodes de troubles politiques ?

CONCLUSION

Les observateurs qui s'intéressent aux MPAC convenues à Stockholm et à Helsinki ont tendance à beaucoup attendre de ces accords. Les MPAC décrites ci-dessus ne peuvent, à elles seules, régulariser les affaires militaires en Europe; la fluctuation des rapports politiques détermine encore les degrés de la tension et de la stabilité militaires. Toutefois, les Accords d'Helsinki et de Stockholm constituent les premières étapes d'un processus grâce auquel la méfiance et les erreurs de perception diminueront parmi les dirigeants politiques et militaires en Europe. Bon nombre des propositions mises de l'avant dans les négociations sur les MPAC que mènent actuellement à Vienne les trente-cinq participants à la CSCE se situent dans le prolongement des dispositions de Stockholm.

Ces MPAC ont beaucoup appris à tous les participants. La notification, l'observation et l'inspection ont instauré la confiance et apaisé les appréhensions parmi eux, qu'il s'agisse de particuliers ou de gouvernements. Avantage imprévu des procédures de Stockholm, les participants ont appris à mieux connaître des méthodes de vérification qui ont été appliquées au Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI). Ces méthodes se révéleront utiles lorsqu'aura été conclu un accord sur la réduction des forces classiques en Europe.

Il est clair que l'Accord de Stockholm offre un moyen efficace d'échanger des informations, mais ses signataires reconnaissent la nécessité de conclure une autre entente qui servira de complément à un accord sur la réduction des forces classiques en Europe. Une combinaison de cette nature améliorera grandement la stabilité dans les affaires politiques et militaires de l'Europe.

DÉFINITIONS*

Vérification : Démarche par laquelle on établit, avec un degré élevé de certitude, qu'un signataire a respecté ou violé un accord. La vérification peut prendre de nombreuses formes, y compris l'inspection sur le terrain et l'observation d'opérations au moment où elles se déroulent, les moyens techniques nationaux (en d'autres termes, les satellites, les dispositifs d'écoute déjà en place et d'autres instruments similaires), et la surveillance clandestine (espionnage).

Transparence : Désigne la visibilité et la prévisibilité des opérations militaires. Les échanges d'informations et la notification d'activités militaires, par exemple, accroissent la transparence de ces dernières.

Notification : L'annonce, par écrit ou autrement, d'activités militaires avant leur déroulement. En Europe, récemment, seules des activités d'ampleurs et de types donnés ont dû faire l'objet d'une notification.

Mesures d'information : Certains accords exigent l'échange d'informations entre les parties afin d'encourager l'ouverture; citons l'emplacement de bases et d'installations militaires, ou des chiffres sur les budgets militaires.

Mesures contraignantes : Elles imposent des limites à certaines activités militaires, par exemple, le choix du moment, l'emplacement, l'ampleur, le type, la fréquence ou la durée des activités.

Mesures déclaratoires : Déclarations d'intention : par exemple, l'engagement de ne pas employer en premier des armes nucléaires. Les mesures déclaratoires sont souvent unilatérales.

Observations : Le fait que du personnel militaire ou autre assiste aux activités militaires d'un pays autre que le sien.

Inspections sur interpellation (ou sur mise en demeure) : Elles s'apparentent aux observations, sauf que l'initiative d'observer une activité est prise par l'État inspecteur lorsqu'il doute qu'un autre pays ait respecté ses engagements.

Mouvements et manoeuvres : On peut dire qu'il y a mouvement militaire quand des unités changent d'endroit. Les manoeuvres constituent fréquemment des exercices tactiques qui reproduisent les conditions d'une guerre et sont de durée limitée. Ces termes ont, parfois, fait l'objet d'interprétations différentes selon les pays.

*Ces termes prêtent à des interprétations officielles variées. Les définitions données ici ont pour seul but d'aider le lecteur à mieux comprendre l'utilisation des termes dans le présent document.

NOTES

1. Participent au processus de la CSCE les pays suivants : la République fédérale d'Allemagne, la République démocratique allemande, les États-Unis d'Amérique, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, Chypre, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, Monaco, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, Saint-Marin, le Saint-Siège, la Suède, la Suisse, la Tchécoslovaquie, la Turquie, l'Union des républiques socialistes soviétiques, et la Yougoslavie.
2. Pour un examen approfondi du concept des mesures propres à accroître la confiance, voir James Macintosh, *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une optique canadienne*, Études sur le contrôle des armements et le désarmement, nº 1, Direction du contrôle des armements et du désarmement, Ministère des Affaires extérieures, Ottawa, 1985.
3. Johan Jorgen Holst et Karen Alette Melander, «European Security and Confidence-Building Measures», dans *Survival*, vol. 29, nº 4, juillet-août 1977, pp. 147-148.
4. *Conference on Security and Cooperation in Europe : Final Act*, dans *Canada and the Conference on Security and Cooperation in Europe*, publié sous la direction de Robert Spencer, University of Toronto Press, Toronto, 1982, p. 505.
5. On trouvera le texte intégral de l'Accord d'Helsinki dans : United States, Commission on Security and Cooperation in Europe, «On the Occasion of the 12th Anniversary of the Signing of the Helsinki Final Act», *Conference on Security and Cooperation in Europe : Final Act, Helsinki, 1975*, Washington, 1er août 1987.
6. «Concluding Document of the Madrid Meeting of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Cooperation in Europe», dans *Canada and the Conference on Security and Cooperation in Europe*, publié sous la direction de Robert Spencer, University of Toronto Press, Toronto, 1984, p. 411.
7. On trouvera le texte intégral de l'Accord de Stockholm dans : Ministère des Affaires extérieures, *Document de la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe, tenue conformément aux dispositions pertinentes du Document de clôture de la réunion de Madrid de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, Ottawa, 1986.
8. Pour un examen plus détaillé de la négociation de l'Accord de Stockholm, se reporter à C.A. Namiesniowski, *L'entente de Stockholm ou l'art d'instaurer la confiance*, Exposé nº 14, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, Ottawa, septembre 1987.
9. De nombreux analystes ont fait valoir que l'acceptation de la vérification sur le terrain a constitué le point tournant de la philosophie soviétique face à la limitation des armements. Cette acceptation a été un facteur décisif dans la conclusion, en 1987, du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) entre l'Union soviétique et les États-Unis.
10. Voir, par exemple, Richard E. Darilek, «The Future of Conventional Arms Control in Europe, A Tale of Two Cities : Stockholm and Vienna», dans *Survival*, vol. 29, nº 1, janvier-février 1987, pp. 5-21.
11. Les informations qui suivent sont tirées d'une série de documents publiés par le Département d'État des États-Unis sous le titre : *Implementation of the Helsinki Final Act*, Semi-annual Reports, nos. 1-21, Bureau of Public Affairs, Washington; Commission on Security and Cooperation in Europe, *The Helsinki Process and East-West Relations : Progress in Perspective, A Report on the Positive Aspects of the Implementation of the Helsinki Final Act, 1975-1984*, Washington, mars 1985; et Commission on Security and Cooperation in Europe, *Basket I — Implementation of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe : Findings Eleven Years After Helsinki, Report Submitted to the Congress of the United States*, 99e Congrès, 2e session, Washington, novembre 1986.

M. Michael Holmes était auxiliaire de recherche à l'Institut de septembre 1987 à décembre 1989.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English
ISBN : 0-662-95855-1